

ANDRÉS SCHIPANI | EDITOR

POBREZA

LA GRIETA QUE IMPORTA

EL OCASO DE LA ARGENTINA INTEGRADA

IVÁN ALBINA | MARÍA VICTORIA ANAUATI | GUILLERMO CRUCES
GONZALO ELIZONDO | LARA FORLINO | LEONARDO GASPARINI
DANIEL HERNÁNDEZ | LUIS LAGUINGE | FEDERICO M. ROSSI
MARIANO TOMMASI | LEOPOLDO TORNAROLLI | RODRIGO ZARAZAGA S.J.



Ariel

ANDRÉS SCHIPANI
(editor)

POBREZA

LA GRIETA QUE IMPORTA

El ocaso de la Argentina integrada

Iván Albina / María Victoria Anauati / Guillermo Cruces
Gonzalo Elizondo / Lara Forlino / Leonardo Gasparini
Daniel Hernández / Luis Laguinde / Federico M. Rossi
Mariano Tommasi / Leopoldo Tornarolli / Rodrigo Zarazaga S.J.

Ariel

ÍNDICE

Introducción. La trama de la pobreza en la Argentina: economía, política social y territorio, <i>por Andrés Schipani</i>	9
I. La medición de la pobreza: ¿no éramos tan pobres?, <i>por Leopoldo Tornarolli</i>	71
II. Génesis y evolución de las políticas sociales, <i>por Andrés Schipani, Lara Forlino y Victoria Anauati</i>	113
III. El impacto de los programas de transferencias de ingresos en la pobreza y la desigualdad, <i>por Iván Albina, Guillermo Cruces, Leonardo Gasparini y Luis Laguinde</i>	155
IV. La transmisión intergeneracional de la pobreza, <i>por Mariano Tommasi</i>	195
v. Criar con la cancha inclinada. Límites y posibilidades de los procesos de crianza en barrios populares, <i>por Victoria Anauati, Gonzalo Elizondo y Daniel Hernández</i>	219

vi. Vivir en el presente. Barrios populares, jóvenes y exclusión, <i>por Gonzalo Elizondo y Daniel Hernández</i>	259
vii. Cuando los pobres se organizan: organización popular e impacto en las políticas públicas, <i>por Federico M. Rossi</i>	287
viii. Pobreza, política y punteros: mitos y verdades, <i>por Rodrigo Zarazaga</i>	327
<i>Sobre los autores</i>	359

INTRODUCCIÓN

La trama de la pobreza en la Argentina: economía, política social y territorio

Andrés Schipani

Durante buena parte del siglo XX, la Argentina fue pensada como una sociedad de clases medias, caracterizada por niveles relativamente bajos de pobreza y amplias posibilidades de ascenso social a través del trabajo y la educación. Esa imagen, apoyada en condiciones efectivamente existentes, pero también en un imaginario fuertemente arraigado, no solo organizó durante mucho tiempo la forma de interpretar la estructura social, sino también la propia identidad del país. Sin embargo, en las últimas décadas, ese modo de pensar fue perdiendo anclaje en la realidad y, en la actualidad, la imagen que devuelve la Argentina es, en varios aspectos, la inversa.

Lejos de aquella sociedad relativamente integrada, lo que se observa es una estructura social más fragmentada, en la que amplios sectores viven territorial y socialmente segregados, en condiciones de exclusión persistente. Ya no se trata de episodios transitorios de pobreza asociados a crisis puntuales, sino de situaciones que tienden a consolidarse en el tiempo y que

erosionan ese viejo imaginario. De este modo, la Argentina aparece menos como una sociedad excepcional dentro de un continente caracterizado por bajos niveles de movilidad social que como una sociedad típicamente latinoamericana, atravesada por divisiones más persistentes y estructurales. Divisiones entre quienes logran sostenerse en espacios de integración, con acceso a empleos relativamente estables, servicios de cierta calidad y algunas oportunidades de progreso, y quienes quedan, de manera más o menos permanente, confinados a trayectorias marcadas por la precariedad laboral, la insuficiencia de ingresos y una profunda incertidumbre sobre su futuro.

Este cambio en la fisonomía de la estructura social abre una serie de interrogantes fundamentales: ¿cómo una sociedad que durante buena parte del siglo XX se caracterizó por altos niveles de integración social llegó a este punto? ¿De qué modo pasó la Argentina de ser un caso atípico en América Latina, con un mercado de trabajo relativamente integrado, instituciones educativas de amplia cobertura y calidad, y una experiencia extendida de movilidad social ascendente, a una sociedad fragmentada, con niveles elevados y persistentes de exclusión? ¿Por qué, una vez alcanzado este nuevo escenario de fragmentación social, ha mostrado una notable estabilidad en el tiempo?

Los trabajos reunidos en este volumen intentan responder a estas cuestiones a partir de distintas perspectivas: desde nuevas formas de medir la pobreza y de reinterpretar su evolución histórica hasta el análisis de la evolución y efectividad del gasto social, los mecanismos a través de los cuales la pobreza se transmite intergeneracionalmente, las estrategias que desarrollan las familias para sobrevivir en situaciones de escasez severa y el modo en que estas experiencias moldean la subjetividad de quienes las atraviesan. Asimismo, el libro se pregunta por

el papel de los distintos actores que intervienen en la gestión de la pobreza, desde el Estado nacional hasta los municipios y los movimientos sociales, tanto en la reproducción como en la contención o eventual superación de estas situaciones de exclusión.

Este volumen se propone realizar dos contribuciones esenciales. En primer lugar, mientras que en el debate público la pobreza en la Argentina tiende a ser abordada con una mirada estrecha, fuertemente centrada en los ingresos y en indicadores agregados, aquí proponemos una perspectiva más amplia en dos sentidos. Por un lado, analizar la pobreza como un fenómeno multidimensional que incluya la pobreza de ingresos, pero también la exclusión o el acceso restringido a empleos de calidad, a servicios públicos, a capital educativo y, más en general, a condiciones de vida dignas. Por otro lado, incorporar de manera explícita la combinación de una mirada macro, centrada en la evolución de los indicadores de pobreza, la evolución de las políticas sociales y su impacto distributivo, con una aproximación más micro, que permita comprender cómo la pobreza se experimenta, se gestiona y se reproduce en el territorio. Mientras que la primera dimensión ha dominado el debate público, la segunda ha recibido mucha menos atención, pese a ser clave para entender los mecanismos concretos a través de los cuales la pobreza se sostiene en el tiempo.

En segundo lugar, el libro plantea una hipótesis sobre por qué la Argentina llegó hasta aquí y por qué permanece en este equilibrio. En este sentido, sostiene que esta dinámica es, en buena medida, el resultado de las transformaciones directas e indirectas que produjeron las crisis económicas recurrentes de las últimas décadas: no solo por su efecto inmediato sobre los niveles de ingreso, sino también por sus consecuencias más

duraderas sobre la estructura del mercado de trabajo, el tipo de estado de bienestar que se fue configurando y las formas de organización política que emergieron en este contexto.

¿Cómo se mide la pobreza?

Cuando se discute de pobreza en la Argentina, se suele girar obsesivamente alrededor de la medición de pobreza monetaria elaborada por el INDEC. Dicha medición captura una de las dos formas más populares de estimar la pobreza: la pobreza por ingresos o pobreza monetaria. La lógica detrás de esta medición es relativamente simple: una persona es pobre cuando los ingresos del hogar en el que habita no son suficientes para adquirir un conjunto de bienes (alimentos, ropa, etc.) y servicios (electricidad, gas, transporte, etc.) considerados mínimos para una vida digna en una determinada sociedad. Ese conjunto de bienes y servicios representan un valor monetario, llamado Canasta Básica Total (CBT), elaborada por el INDEC, y los hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de esa línea caen automáticamente en el universo de los pobres por ingresos. Por debajo de esa línea se encuentra otra frontera, una canasta que incluye solo los alimentos necesarios para cubrir los requerimientos nutricionales mínimos, denominada Canasta Básica Alimentaria (CBA), y los hogares que se encuentran debajo de esa línea son considerados indigentes.

La medición de la pobreza por ingresos tiene una serie de ventajas. Es relativamente fácil de realizar a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el INDEC con cierta frecuencia y nos permite observar la evolución de este indicador en el tiempo. Además, ofrece una métrica sintética

y común del bienestar material, ya que resume en un único indicador la capacidad de los hogares para acceder a un conjunto básico de bienes y servicios, y permite utilizar un mismo criterio de comparación para distintos hogares, regiones y momentos históricos. De este modo, aproxima la capacidad de los hogares para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos y posibilita fijar umbrales claros de pobreza e indigencia. Esa medición es central para monitorear la capacidad de consumo y, cuando se armoniza la metodología, para realizar comparaciones entre países.

No obstante, la pobreza monetaria tiene una limitación conceptual fundamental: ofrece una foto de la situación de ingresos de una familia en un momento dado, pero no dice nada sobre las condiciones estructurales en las que vive ese hogar. Supongamos el caso de Martín, un hombre de 35 años que vive con su pareja y sus dos hijos en la zona sur del conurbano bonaerense. Hasta hace poco trabajaba para el gobierno municipal, pero recientemente consiguió empleo en un comercio de la zona, lo que le permitió incrementar sus ingresos en un 10%. Es el incremento en el ingreso de Martín, complementado con el de Graciela, su esposa, que trabaja como empleada de casas particulares, lo que les permite superar el umbral de pobreza fijado por la CBT, que para abril de 2026 ascendía a 1.469.768 pesos para una familia tipo. De acuerdo a la medición por línea de pobreza monetaria, Martín y Graciela dejaron de ser pobres. Sin embargo, su situación estructural no mejoró: siguen viviendo en la misma casa con techo de chapa en Villa Itatí, sin acceso a cloacas ni a gas. Cuando llueve, la vivienda se inunda y sus hijos, Luca y Carolina, tienen que caminar por calles de tierra, con barro hasta las rodillas, para llegar a una escuela que se cae a pedazos, donde además la maestra falta una vez por

semana. Y el dato de la calle de tierra no es menor: dificulta el ingreso de ambulancias o de la policía. Eso hace que Martín y Graciela vivan con una preocupación constante cada vez que Luca sale a jugar a la pelota o Carolina sale con sus amigas, en un barrio atravesado por la violencia, la inseguridad y el narco-tráfico. Frente a este escenario, muchas veces la única estrategia disponible es replegarse hacia adentro: construir una suerte de burbuja en el hogar, donde los hijos permanezcan resguardados y con escaso contacto con el entorno, con la expectativa de que ese encierro protector les permita atravesar la infancia y la adolescencia y, eventualmente, llegar a la universidad y torcer el destino que marcó la trayectoria de sus padres.

Sin embargo, de acuerdo al INDEC, la familia de Graciela y Martín dejó de ser pobre por ingresos. No son pobres en términos monetarios, pero es innegable que viven en una situación de pobreza estructural. La pobreza tiene dimensiones coyunturales y estructurales: los ingresos pueden subir o bajar con el ciclo económico, pero las situaciones de exclusión prolongadas suelen sedimentarse en déficits persistentes de vivienda, saneamiento, educación, salud e integración territorial. Ni siquiera la foto que capta el INDEC sobre sus ingresos garantiza que cuenten con medios suficientes para sostenerse a lo largo del año: el empleo de Martín es informal, de modo que su continuidad depende enteramente de la situación del pequeño comercio en el que trabaja. Ante la primera caída en la actividad, es probable que sea el primero en perder su puesto. Cuando eso ocurra, será despedido sin indemnización y la familia volverá rápidamente, como en el juego de la oca, al casillero inicial de la precariedad económica.

En síntesis, para el INDEC, el hogar de Martín habrá «salido» de la pobreza y el gobierno de turno lo celebrará con

bombos y platillos. Sin embargo, en la vida cotidiana de Martín y su familia, muy poco habrá cambiado: sus ingresos habrán mejorado levemente, mientras que cada vez que llueva su casa se seguirá inundando y sus hijos se seguirán embarrando para llegar a la misma escuela que se caerá a pedazos, donde, una vez más, la maestra tal vez no llegue a dar clases. El nuevo trabajo habrá sacado a Martín, de manera momentánea, de la pobreza monetaria, pero no habrá logrado sacar a su familia de la pobreza estructural que atraviesa sus vidas.

Precisamente porque la medición de la pobreza monetaria no logra captar todas las dimensiones del bienestar, resulta necesario complementarla con una medición de la pobreza estructural, también denominada pobreza multidimensional. Esta pone el acento en aquellas dimensiones de la vida que resultan más difíciles de captar para el INDEC: las condiciones en las que transcurre la existencia cotidiana. En esta línea, la CEPAL define la pobreza multidimensional como un fenómeno que combina privaciones en vivienda, salud, educación y empleo, y subraya que esta perspectiva complementa, pero no reemplaza, la medición monetaria. En esa misma dirección, Amartya Sen plantea que la pobreza no debe entenderse únicamente como falta de ingresos, sino como privación de capacidades básicas para llevar adelante una vida digna. Desde esta perspectiva, lo relevante no es solo cuánto dinero tiene una persona o una familia, sino sus posibilidades reales de acceso a bienes y condiciones esenciales para desarrollarse. Esto implica desplazar el foco desde la insuficiencia de ingresos hacia las condiciones concretas que permiten (o impiden) sostener una vida digna. En materia de hábitat, importan tanto los materiales de la vivienda y el grado de hacinamiento como el acceso a servicios básicos en el barrio; en educación, el clima educa-

tivo del hogar, los niveles de escolarización y la calidad de la oferta disponible; en salud, no solo la cobertura formal, sino el acceso efectivo a los servicios; y en el plano laboral, no solo la existencia de empleo, sino su formalidad, estabilidad y acceso a protecciones sociales. En suma, esta mirada no se limita a preguntar cuánto gana una familia, sino a qué puede acceder y en qué condiciones transcurre su vida cotidiana.

Estas dimensiones no operan de manera aislada: se articulan en mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Varios de los trabajos reunidos en este volumen permiten observar con claridad estos procesos. Como señala Mariano Tommasi en el capítulo IV de este volumen, lo que se transmite entre generaciones no son simplemente ingresos bajos, sino déficits persistentes de capital humano, social, físico y financiero que condicionan las capacidades y oportunidades de niños y jóvenes desde muy temprano. En ese proceso, la segregación educativa cumple un papel central: los hogares con bajo clima educativo, localizados en territorios vulnerables, suelen acceder a escuelas de menor calidad, sus niños y adolescentes tienen trayectorias educativas fragmentadas y aprendizajes insuficientes, lo que reduce las chances de movilidad futura. A su vez, la segmentación laboral y la alta informalidad hacen que muchos jóvenes ingresen tempranamente a trabajos precarios, inestables y con baja protección social, reproduciendo las inserciones ocupacionales de sus padres. La segregación residencial refuerza este círculo vicioso: vivir en barrios mal integrados, con servicios deficientes y alejados de los circuitos de la economía formal, restringe el acceso a redes sociales que conectan con mejores oportunidades laborales fuera del propio barrio. En estos contextos, los márgenes de lo imaginable tienden a estrecharse: cuando la experiencia cotidiana se cir-

cunscribe a entornos donde predominan trayectorias educativas interrumpidas, empleos informales y recorridos laborales de corto alcance, se vuelve más difícil visualizar alternativas de vida distintas o proyectar futuros que se aparten de lo conocido.

En esta misma línea, en el capítulo VI, sobre jóvenes y exclusión, Gonzalo Elizondo y Daniel Hernández muestran que la desigualdad no solo se expresa en carencias materiales presentes, sino también en expectativas cada vez más trucas entre los jóvenes. La pobreza estructural no constituye únicamente un estado de privación, sino también un entramado acumulativo de desventajas que tiende a reproducirse de generación en generación. Cuando una familia pierde capacidad para sostener la crianza, muchas veces delega esa función de contención en escuelas también sobrecargadas y con recursos limitados. A su vez, cuando la escuela deja de funcionar como espacio de integración, muchos jóvenes quedan más expuestos a dinámicas barriales atravesadas por el narcomenudeo y las economías ilegales. En esos contextos, estas actividades terminan ofreciendo ingresos, reconocimiento y sentido de pertenencia de un modo que los escasos y precarios empleos disponibles en el mercado de trabajo ni remotamente podrían igualar.

La pobreza estructural resulta al menos tan importante como la pobreza por ingresos, e incluso en muchos casos es más relevante para comprender la persistencia de la pobreza a lo largo del tiempo y entre generaciones. La razón es que el ingreso puede variar relativamente rápido ante cambios en el ciclo económico, una transferencia estatal o la obtención de un empleo, como ilustra el caso de Martín, mientras que los déficits estructurales evolucionan mucho más lentamente. Por eso, la pobreza estructural permite captar algo que la

pobreza monetaria por sí sola no registra: la calidad efectiva de las condiciones de vida y las oportunidades reales de bienestar, integración y movilidad social. Dicho de otro modo, el ingreso puede aliviar una privación inmediata, pero no corrige por sí mismo las desigualdades acumuladas en el territorio, el acceso a bienes públicos ni la formación de capacidades. Más aún, es precisamente esa acumulación (o, en muchos casos, esa carencia persistente) de capacidades la que en el largo plazo condiciona los niveles de ingreso: la educación, la inserción laboral, la calidad del entorno y las redes disponibles no solo se correlacionan fuertemente con los ingresos, sino que contribuyen a moldearlos y a reproducir las brechas a lo largo del tiempo.

¿Cuáles han sido los resultados de la lucha contra la pobreza?

En pobreza estructural los resultados son mixtos. Sin duda, en términos de acceso (porcentaje de personas que acceden a servicios esenciales) la mejora es notable. Por un lado, la expansión de la obra pública y de la infraestructura urbana permitió que, con el tiempo, más hogares accedieran a servicios básicos. Si se toma únicamente la información censal, se observa una mejora entre 2001 y 2022 en los tres servicios principales. El acceso a agua de red pasó de 78,4% en 2001 a 82,6% en 2010 y 83,9% en 2022. El acceso a desagüe cloacal aumentó de 42,5% a 48,8% y 57,4% en esos mismos años (INDEC, 2003, 2012, 2023). Por su parte, el gas de red pasó de 46,4% en 2001 a 51,2% en 2010 y se retrotrajo al 48,6% en 2022 (INDEC, 2003, 2012, 2023). En otras palabras, la tendencia general muestra una ex-

pansión del acceso, especialmente en agua y cloacas, aunque con mejoras más lentas y desiguales en algunos servicios.

Asimismo, el avance en el acceso a la educación también es sustancial. A medida que las sociedades se desarrollan crece la matrícula educativa. Según datos del CEDLAS y el Banco Mundial (s.f.b.), mientras que la tasa de asistencia en el nivel primario se mantiene alrededor del 99% desde los años 1990, la tasa para el nivel secundario creció de un 76,8% en 2003 a un 94,3% en 2024. Por su parte, la matrícula de estudiantes de terciarios, tecnicaturas y grado en las universidades estatales creció de 1.210.240 en 2001 a 1.442.286 en 2012 y 2.011.498 en 2023 (Secretaría de Políticas Universitarias, 2004, 2012, 2023).

Sin embargo, observar únicamente el acceso a los servicios ofrece una mirada parcial. Deja afuera dos preguntas centrales: qué ocurrió con la calidad de esos servicios y si esta expansión benefició en igual medida a los sectores más humildes. A este respecto, para los segmentos más bajos de la población, el acceso y la calidad de los servicios y del empleo, dos dimensiones centrales de la pobreza estructural, resultan insuficientes y, en algunos aspectos, han empeorado. En particular, para el 10% de la población argentina que vive en barrios populares, el acceso a los servicios públicos es mínimo y los territorios que habitan exhiben niveles de segregación inéditos en la historia argentina. Si se considera al conjunto de los hogares que se catalogan como pobres, esto es, el 40% de menores ingresos, el panorama es más heterogéneo: conviven avances en algunas prestaciones con retrocesos claros en otras. En particular, la calidad de la educación y del empleo ha empeorado de manera notable en las últimas dos décadas.

El mercado laboral argentino se ha precarizado de manera sostenida. Este deterioro se manifiesta en dos dimensiones

principales: el aumento del peso de los empleos de baja calidad dentro del total y la caída de los salarios en términos reales. En primer lugar, creció la proporción de empleos de baja calidad: considerando todas las modalidades de empleo, en la actualidad el 43% de los ocupados se encuentran trabajando en la informalidad (INDEC, 2026a). El cuentapropismo, por ejemplo, aumentó un 18,08% entre 2015 y 2024, al pasar del 19,25% al 22,7% del empleo total, y gran parte de ese crecimiento fue impulsado por los cuentapropistas informales, que pasaron del 16,77% al 18,8%. Aun cuando los formales crecieron más en términos relativos (+38,69%), continúan siendo una porción menor del total, al pasar del 3,7% al 5,1% (CEDLAS y Banco Mundial, s.f.a.). El cuentapropismo se considera un empleo de menor calidad porque no cuenta con las protecciones básicas del trabajo asalariado formal, como la indemnización por despido, la cobertura de salud a través de la obra social, la protección frente a accidentes de trabajo y las licencias por maternidad o paternidad. Pero también en el mundo asalariado la precariedad ha aumentado. En particular, la informalidad entre los trabajadores asalariados pasó del 32,51% en 2015 al 36,23% en 2024, lo que implica un crecimiento del 11,44% (CEDLAS y Banco Mundial, s.f.a.). Los datos del INDEC muestran que la expansión del empleo asalariado informal duplicó el crecimiento del empleo asalariado formal para el período 2016-2025: mientras que el trabajo asalariado no registrado creció en 972.000 trabajadores, el registrado creció en 478.000 nuevos puestos (INDEC, 2026b). En otras palabras, los puestos de trabajo que se han expandido en el mercado laboral argentino corresponden a segmentos con menores niveles de protección laboral. La precariedad mencionada anteriormente afecta especialmente a los jóvenes: en promedio, durante el período 2015-

2024 la tasa de informalidad entre los trabajadores asalariados de entre 15 y 24 años fue un 81,08% más alta que la observada para el total de los asalariados en la fuerza laboral (CEDLAS y Banco Mundial, s.f.a.).

En segundo lugar, los salarios sufrieron una caída generalizada. Entre 2015 y 2024 el ingreso laboral mensual promedio cayó en un 35,17% (Tornarolli, Gasparini y Schteingart, 2024). En su conjunto, la combinación de empleo más precario y caídas salariales está estrechamente asociada a mayores niveles de pobreza. Esto se refleja con claridad en la incidencia de la pobreza en las diferentes categorías ocupacionales. En 2025, los sectores informales presentaron tasas de pobreza significativamente más altas que los formales en todas las categorías de empleo: entre los cuentapropistas, la tasa de pobreza de los trabajadores informales casi triplica a los formales (39% frente al 13,3%); entre los asalariados, la tasa de pobreza de los informales es aproximadamente dos veces y media la de los formales (34,5% frente al 10%) (Argendata, con base en la EPH del INDEC).

Si el mercado de trabajo ofrece cada vez menos oportunidades, la educación pública tampoco logra preparar adecuadamente a niños y jóvenes para construir un futuro distinto. El deterioro de la calidad educativa se refleja en los resultados de los alumnos. Un informe de Argentinos por la Educación estima que solo 10 de cada 100 estudiantes que comenzaron la primaria en 2013 llegaron al final de la secundaria en 2024 en tiempo y forma y con aprendizajes satisfactorios en Lengua y Matemática (Alzú, Nistal y Volman, 2025). Para la cohorte que inició la primaria en 2009, esa cifra era de 16 de cada 100, y para la de 2011, de 13, lo que muestra un deterioro progresivo en las cohortes más recientes (*ibid.*). Por último, las pruebas

PISA también evidencian este retroceso: hoy una proporción creciente de estudiantes no alcanza niveles básicos de comprensión lectora ni de matemática, y el país ha ido perdiendo posiciones en la región. Si a comienzos de los años 2000 la Argentina se ubicaba entre los primeros puestos de América Latina en estas evaluaciones, para 2022 había caído al octavo lugar entre trece países (Nistal *et al.*, 2023).

Este deterioro no es generalizado, sino que los peores resultados se concentran en las escuelas del sistema público, amplificando las desigualdades entre estratos sociales. Cuando tienen la posibilidad, no solo los sectores de mayores ingresos, sino también amplios segmentos de las clases medias y medias bajas, optan por la educación privada, mientras que los sectores populares dependen en mucha mayor medida de la escuela estatal: en 2024, cerca del 90% de los estudiantes del quintil más bajo asistía a instituciones públicas, frente a menos del 30% en el quintil más alto (CEDLAS y Banco Mundial, s.f.b.). Esta segmentación se traduce en brechas cada vez más marcadas entre estudiantes de distintos orígenes sociales: por ejemplo, en las pruebas Aprender 2023, más del 60% de los alumnos de nivel socioeconómico bajo no alcanzó niveles satisfactorios en matemática, frente a menos del 30% entre los de nivel alto (Ministerio de Capital Humano, 2024). Este deterioro en la calidad fue acompañado de una reducción en el gasto consolidado en educación, que pasó del 6,14% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2015 al 4,42% en 2024¹ (Secretaría de Política Económica, s. f.), y una porción importante de esa reducción

1. Se consideran las categorías «Educación Básica», «Educación Superior y Universitaria» y «Educación y Cultura sin Discriminar», según la clasificación realizada por el Ministerio de Economía.

corresponde a los salarios docentes, que entre 2015 y diciembre de 2025 cayeron un 25,29% (Ministerio de Capital Humano, s.f.b.). En conclusión, aunque el acceso a la educación se ha expandido, su calidad se ha deteriorado en paralelo a la caída de la inversión, entre otros factores, con un impacto especialmente negativo en el sistema público, lo que se traduce en resultados educativos cada vez más pobres y en un sistema crecientemente segregado, donde los sectores más vulnerables cargan con los mayores costos de ese deterioro.

Por último, la pobreza estructural también se expresa en la expansión sostenida de los barrios populares, lo que implica que cada vez más personas viven en espacios desconectados de los bienes y servicios básicos que provee el Estado. Lo que hasta los años 1970 era un fenómeno marginal, con 1057 barrios populares en todo el país, se convirtió, especialmente desde la crisis de 2001 y 2002, en un componente estructural del mapa urbano argentino. Hoy existen más de 6.400 barrios populares en el país, donde viven alrededor de cinco millones de personas, cerca del 10% de la población. Más de la mitad de esos barrios se formó en este siglo, lo que refleja la velocidad que adquirió el fenómeno en las últimas décadas. Sin embargo, esta expansión no estuvo acompañada por mejoras equivalentes en infraestructura y servicios urbanos. Por el contrario, estos territorios presentan déficits persistentes en el acceso a servicios básicos. Según el ReNaBaP (Secretaría de Integración Sociourbana, s. f.), el 92% de los barrios populares no tiene conexión formal a agua corriente, aunque muchos se abastecen de manera irregular o mediante pozos o camiones cisterna. El 97% no cuenta con cloacas, debido a lo cual predominan las soluciones precarias como pozos ciegos o cámaras sépticas. El 99% carece de red de gas, por lo que la gran mayoría depende

de garrafas. En cuanto a la electricidad, solo el 33,8% dispone de conexión formal y la mayoría se conecta de manera irregular. Estas carencias también se reflejan en la calefacción. Cerca del 38% de los hogares utiliza leña o carbón y más de un 12% no cuenta con ningún sistema. En otras palabras, el capítulo I sobre la evolución de la pobreza, de Leopoldo Tornarolli, muestra que en las últimas décadas se ha expandido la cobertura de servicios para el conjunto de la población. Esa evolución, sin embargo, convive con un núcleo duro de pobreza estructural al que esos avances no alcanzan, sino que parecen detenerse en las fronteras donde comienzan los barrios populares. Cada vez más familias son empujadas a la marginalidad de estos territorios, donde el acceso a esos servicios sigue estando, en gran medida, fuera de su alcance.

Si la historia de la pobreza estructural devuelve una imagen ambivalente, la de la pobreza por ingresos ofrece un panorama inequívocamente más desalentador. Siguiendo los hallazgos que presenta Tornarolli en su capítulo, aunque la idea de un pasado idílico sin pobreza es exagerada, la Argentina efectivamente tuvo durante décadas niveles de pobreza por ingresos muy inferiores a los del resto de América Latina. Ese diferencial comienza a erosionarse a partir de los años 1980, en un contexto de estancamiento económico que atravesaron todos los países de la región durante esa década y de una aceleración inflacionaria que culminó en la hiperinflación de fines de ese decenio. A partir de la medición comparable para el Gran Buenos Aires que reconstruye Tornarolli hasta 1974, la pobreza pasa del 11% en ese año al 59% en el pico de la hiperinflación de 1989. A comienzos de los años noventa, la estabilización económica permite una caída significativa hasta el 24% en 1993, pero hacia mediados de la década vuelve a subir, impulsada

por el aumento del desempleo, hasta niveles cercanos al 37%. El ocaso de la convertibilidad, hacia fines de la década de 1990, provoca un fuerte aumento de la desocupación que impulsa un primer salto en la pobreza, mientras que la crisis de 2001 y la posterior devaluación de 2002 deterioran de manera abrupta los ingresos reales, llevando la pobreza a un máximo histórico del 63,7% ese mismo año. Durante los años 2000 y hasta 2011 la tendencia se revierte y la pobreza desciende de manera sostenida, de la mano del crecimiento económico y de políticas redistributivas. Sin embargo, ese proceso encuentra un límite claro: nunca se logra perforar el piso del 24,5% alcanzado en 2017. Desde entonces, la pobreza retoma una trayectoria ascendente, impulsada por el estancamiento económico, las crisis cambiarias y la alta inflación, hasta superar el 50% en el primer semestre de 2024.

A diferencia de la trayectoria de otros países de América Latina, la experiencia argentina exhibe dos regularidades: por un lado, una dinámica marcadamente volátil, con subas y bajas pronunciadas de la pobreza que reflejan la inestabilidad macroeconómica característica de nuestro país; por el otro, cada ciclo de recuperación deja a la pobreza en un peldaño más alto que el anterior, es decir, en un nivel peor, de modo que los mínimos a los que desciende cada vez que se recupera la economía quedan sistemáticamente por encima de los niveles previos a las crisis.

Nada parece indicar que en los últimos años esta tendencia se haya revertido. Si bien los datos del INDEC muestran una reducción de 10,1 puntos porcentuales en la pobreza entre el segundo semestre de 2023 y el primero de 2025, de 41,7% a 31,6%, esa caída debe leerse con cautela. Como señalan Albina, Gasparini y Tornarolli (2026), en contextos de alta inflación la medición de la pobreza tiende a amplificar artificialmente sus

subas y bajas debido al desfasaje temporal entre los ingresos relevados por la EPH (que corresponden al mes anterior) y el valor de la canasta básica utilizado para medir la pobreza, que refleja los precios del mes en curso. A esto se suma que la EPH enfrenta dificultades para captar fielmente los ingresos de los hogares en períodos inflacionarios, ya que los constantes cambios nominales vuelven más difícil para los encuestados informar con precisión sus ingresos, lo que incrementa los problemas de subreporte. Además, la canasta de consumo utilizada permanece desactualizada (continúa basada en patrones de consumo de 2004-2005), lo que lleva a subestimar especialmente el costo efectivo de muchos servicios, que en aquellos años tenían un peso mucho menor en el presupuesto de los hogares debido al fuerte esquema de subsidios vigente. En este contexto, si bien la pobreza efectivamente se redujo desde 2023, los autores estiman que la magnitud de ese descenso habría sido considerablemente más moderada, ubicándose en torno a 1,7 puntos porcentuales.

La historia del fracaso de la Argentina en su lucha contra la pobreza no es solo evidente cuando analizamos su trayectoria, sino también cuando la comparamos con la de sus vecinos en la región. La medida de pobreza a la que nos referíamos en los párrafos precedentes, construida por el INDEC, no es directamente comparable con las canastas que utilizan los institutos estadísticos de otros países. Sin embargo, sí contamos con una medida homogénea, menos exigente que la del INDEC, pero más cercana a las utilizadas en la región, que permite establecer comparaciones: el porcentaje de personas que viven con menos de 8,30 dólares por día (llamada «línea internacional de pobreza»). Siguiendo los resultados que presenta Tornarolli, si miramos la foto actual, la Argentina aún se ubica por debajo

del promedio regional: en 2024, la pobreza fue de 15,2% en el país y de 27,3% en América Latina. Pero si miramos la película, el balance es bastante menos favorable. En 1994, la región tenía una tasa de pobreza del 56%, más de tres veces superior a la argentina, que era de 18,5%. Treinta años después, esa brecha se redujo de 37,5 a 12,1 puntos porcentuales. La Argentina no dejó de estar por debajo del promedio regional, pero retrocedió en el ranking: de ser el país con menor pobreza a mediados de los años noventa, pasó a ocupar el quinto lugar en 2024, detrás de Chile, Uruguay, Costa Rica y República Dominicana. La diferencia más importante con el resto de la región reside en la dinámica de la pobreza (no tanto en la foto, sino en la película). Mientras que en gran parte de América Latina la pobreza tendió a reducirse de manera sostenida desde la década de 1990, en la Argentina predominó una trayectoria mucho más inestable, marcada por fuertes picos, caídas abruptas y oscilaciones recurrentes. En términos más generales, y observada en perspectiva de largo plazo, la historia reciente de la Argentina es una historia de estancamiento: la pobreza apenas se redujo tres puntos porcentuales en treinta años, pasando de 18,5% en 1994 a 15,2% en 2024. En contraste, América Latina logró reducirla prácticamente a la mitad en ese mismo período, de 56% a 27,3%.

En definitiva, la historia de la lucha contra la pobreza en la Argentina es, en gran medida, una historia de fracaso, aunque con claroscuros. En términos de pobreza monetaria medida por el INDEC, la incidencia ha aumentado de manera significativa al menos desde 2018, más allá de una leve reducción registrada en el primer semestre de 2025 cuando dicha medición se ajusta por los problemas metodológicos antes mencionados. En términos de la línea de pobreza internacional, el país toda-

vía se ubica por debajo del promedio regional, pero sus avances han sido modestos frente a la reducción sostenida observada en el conjunto de América Latina. Y en términos de pobreza estructural, si bien el acceso a servicios se ha expandido en las últimas dos décadas, dicho acceso sigue vedado para los segmentos más bajos de la población, en buena medida porque viven, en una proporción creciente, en barrios populares segregados. Asimismo, un mayor acceso no siempre implica mejores servicios. En particular, la calidad de la educación y del mercado de trabajo ha mostrado un deterioro sostenido en el tiempo. ¿Cómo pasó la Argentina de ser, hasta la década de 1970, un faro de progreso social en la región a quedar rezagada en una dimensión en la que varios países vecinos han logrado avances sostenidos durante las últimas décadas?

¿Por qué fracasó la Argentina en reducir la pobreza?

Mi argumento es que esta trayectoria responde, en gran medida, a los efectos acumulados de las crisis económicas recurrentes de las últimas décadas. No solo por su impacto inmediato sobre los ingresos, sino también por las transformaciones más profundas que fueron dejando estas crisis sobre el mercado de trabajo, la configuración del estado de bienestar y las formas de organización política que se desarrollaron en este contexto.

ECONOMÍA Y POBREZA

Un primer efecto de las crisis es el impacto sobre los ingresos. Desde mediados de los años 1970, la economía argentina combinó períodos de crecimiento con etapas más prolongadas de

estancamiento y crisis. Esta dinámica es clave para entender la evolución de la pobreza, porque el principal determinante de sus variaciones ha sido el crecimiento económico, aunque en parte condicionado por la distribución del ingreso, que modula el alcance de sus efectos sobre los sectores de menores recursos. Como señalan Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (2019), cuando la economía creció, la pobreza por ingresos tendió a reducirse: entre 2004 y 2007, con tasas de crecimiento cercanas al 8% anual, la pobreza cayó 16 puntos porcentuales en apenas tres años; entre 2007 y 2011, con un crecimiento más moderado, de alrededor de 3,5% anual, la reducción continuó, pero a un ritmo menor, cercano a dos puntos porcentuales por año. Sin embargo, el crecimiento no siempre fue suficiente: durante los años 1990, el PBI per cápita aumentó cerca de 20% entre 1992 y 1998, pero la pobreza no descendió de forma sostenida. El aumento del desempleo y de la desigualdad compensó parte del efecto positivo de ese crecimiento. El rasgo distintivo de la experiencia argentina es que estos ciclos de mejora fueron sistemáticamente interrumpidos por crisis profundas: entre 2000 y 2002, el PBI per cápita cayó 17%, el desempleo alcanzó un pico del 21,5% y la pobreza se disparó en el Gran Buenos Aires del 37% en el año 2000 al 63,7% en el 2002 (Tornarolli, capítulo I de este volumen). Entre 2011 y 2018, el PBI creció por debajo de la población, reduciendo el ingreso per cápita y dejando estancada la tasa de pobreza sin mejoras significativas. Durante el período 2018-2023, la combinación de estancamiento económico y niveles crecientes de inflación duplicó los niveles de pobreza en el Gran Buenos Aires en tan solo un lustro (de 24,5% en 2017 a 51,4% en 2023) (*ibid.*). La pobreza tendió a bajar en contextos de crecimiento acompañado por mejoras distributivas, pero esos avances fueron frágiles y reversibles, ya

que las crisis macroeconómicas y el estancamiento interrumpieron recurrentemente el proceso de reducción.

A esta dinámica de volatilidad en el crecimiento económico, caracterizada por expansiones fuertes, caídas abruptas y períodos prolongados de estancamiento, se suman episodios recurrentes de muy alta inflación. Estos episodios generan caídas abruptas del ingreso real y empujan a amplios sectores de la población por debajo de la línea de pobreza, que luego, en muchos casos, se convierte en un umbral difícil de superar. La inflación actúa como un impuesto regresivo que golpea de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos: quienes dependen de ingresos informales o de remuneraciones fijas sin mecanismos de indexación pierden poder adquisitivo con rapidez y pueden caer por debajo de la línea de pobreza monetaria incluso cuando sus condiciones estructurales no se han deteriorado en igual medida. A esto se suma que la porción del ingreso que estos hogares no destinan inmediatamente al consumo suele mantenerse en efectivo, sin acceso a instrumentos de ahorro remunerados o protegidos frente a la inflación, por lo que esos saldos se erosionan rápidamente en términos reales cuando los precios se aceleran. Las hiperinflaciones de 1989 y 1990 ilustran con claridad este mecanismo. Como muestra Tornarolli en su capítulo, la tasa de pobreza se disparó al 59% en el pico del proceso hiperinflacionario de 1989 como resultado del colapso del poder adquisitivo de los ingresos, aunque con la estabilización de comienzos de los años noventa este proceso se revirtió y la pobreza descendió con rapidez.

Pero las crisis económicas también tienen efectos indirectos significativos sobre los niveles de pobreza. Uno de los principales mecanismos a través de los cuales el devenir errático de la economía argentina impactó sobre la pobreza fue el mercado

de trabajo. Las crisis económicas dejaron huellas persistentes. Lejos de recomponerse plenamente en las fases de crecimiento, el empleo se reconfiguró sobre bases más inestables y desiguales. Se consolidó así una estructura dual, en la que conviven, por un lado, un segmento cada vez más reducido de trabajadores con inserción relativamente protegida en el empleo formal y, por el otro, un conjunto creciente de asalariados informales y cuentapropistas de baja productividad, una parte inscripta en el monotributo y una porción mucho mayor como cuentapropistas no registrados. La brecha entre el mundo de los asalariados formales y el resto no se expresa solo en los niveles de ingreso, sino también en el acceso a derechos y en la estabilidad de las trayectorias laborales. Mientras los primeros cuentan con mecanismos de protección institucionalizados, como las negociaciones colectivas, el acceso a obras sociales y una mayor cobertura frente al desempleo (la indemnización), los segundos tienen acceso a un sistema de salud más precario en el sector público, mayor rotación laboral y una elevada volatilidad de ingresos ante las fluctuaciones del ciclo económico. En este contexto, el empleo dejó de operar como un canal generalizado de integración y movilidad social y pasó a ser, en muchos casos, compatible con situaciones de vulnerabilidad persistente.

Es sobre el telón de fondo de una economía anémica y volátil, sacudida por picos de inflación recurrentes y con escasa capacidad para generar empleo de calidad, que se fueron moldeando tanto el sistema de protección social argentino como las formas de articulación política de los sectores populares, en un entramado que, si bien atenúa los impactos más inmediatos de esta dinámica sobre los ingresos, tiende a estabilizar el orden existente antes que corregirlo.